

Promoción de Nuevos Acuerdos Fiscales para Reducir la Desigualdad en América Latina

CIEPLAN

Luis Felipe Céspedes (UAI)

Elementos para la discusión

- Hechos estilizados para Latino América:
 - Se recauda muy poco, los impuestos son poco progresivos, la evasión tributaria es alta y las administraciones tributarias son muy débiles.
 - No es sorprendente entonces que el propósito de los acuerdos fiscales planteados para Latino América sean aumentar la recaudación y corregir la inequidad tributaria.
 - Con el objetivo intermedio de mejorar la administración tributaria.

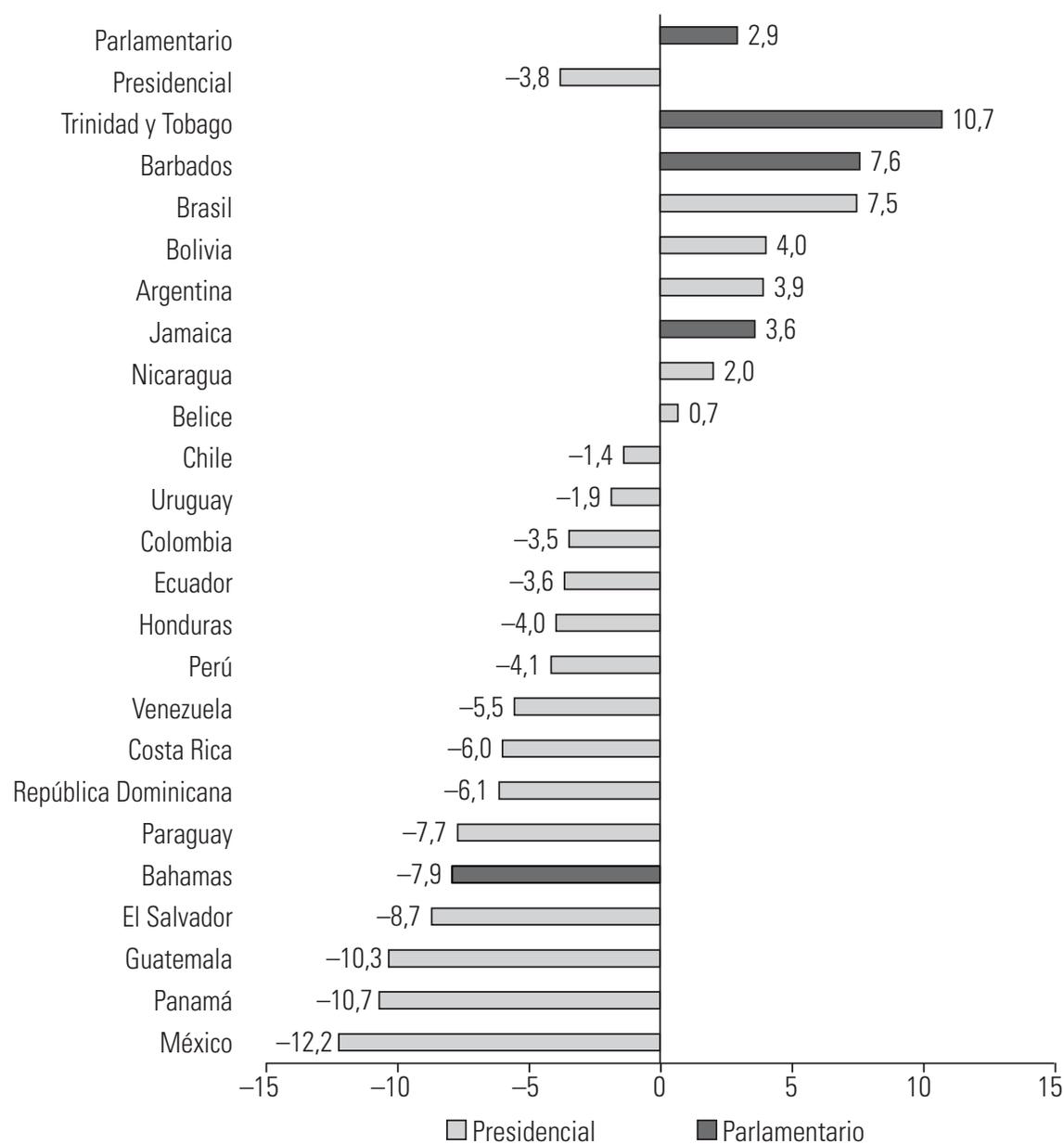
Elementos para la discusión

- Los ingresos tributarios en América Latina son relativamente bajos. ¿Por qué?
 - Nivel de desarrollo. Sin embargo, la mayoría de los países latinoamericanos recaudan menos de lo que cabría esperar para su nivel de ingreso. Principal diferencia con países desarrollados es recaudación de impuesto a la renta. Lo anterior es incluso cierto para países “relativamente” más ricos e igualitarios.
 - Alta informalidad, composición de la población por edades...
 - Sin embargo, los ingresos tributarios en América Latina son bajos incluso después de tener en cuenta la influencia de estos factores.

Elementos para la discusión

- ¿Por qué se produce esta situación en una región donde la desigualdad es alta?
 - ¿Sistema político?
 - ¿Influencia de la elites?
 - ¿Debilidad de las instituciones?
 - ¿Ideología?

Gráfico 2.1 Brecha de la carga tributaria por sistema de gobierno



Fuente: Cálculos propios basados en datos del FMI (2011), BID y CIAT (2012).

Los ingresos fiscales en los países con sistemas presidenciales son aproximadamente cinco puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB) más bajos que en las democracias parlamentarias.

Pero instituciones fiscales jerarquizadas en regímenes presidenciales tienden a exhibir mayores cargas fiscales.

Elementos para la discusión

- La teoría predice que en los países democráticos en desarrollo y desiguales el votante medio demandará que se establezcan impuestos más altos para llevar a cabo la redistribución.
- América Latina tiene regímenes democráticos y es desigual. Y sin embargo los ingresos fiscales son bajos.
- ¿A qué se debe esta situación?

Fallas de representación

- Los sectores de menores ingresos pueden ser una mayoría pero puede que no voten.
- Partidos políticos clientelistas reducen la posibilidad de implementar políticas públicas que pueden favorecer a los votantes.
- El poder de la elites.
 - Ejemplo de Guatemala (presión al Congreso y Tribunal Constitucional).
 - Importante pues moldea las instituciones políticas, sobre representación de las minorías.
 - Financiamiento de la política.

Elementos para la discusión

- Los países latinoamericanos han sido activos reformadores en materia tributaria durante las últimas dos décadas.
- En su mayoría para aumentar impuestos, pero también para reducirlos...
 - IVA aumenta en la mayoría de los casos.
 - Reformas para aumentar impuestos a la renta igualan las reformas para disminuir impuestos a la renta.

Elementos para la discusión

- La experiencia muestra que las crisis fiscales han sido la principal razón para realizar reformas tributarias.
- La ideología importa. El movimiento hacia gobiernos de centro izquierda a aumentado la probabilidad de implementación de reformas tributarias. Lo anterior puede estar relacionado con el aumento de la carga tributaria en Latino América en las últimas dos décadas con respecto al resto del mundo.

Comentarios finales

- No es infundado afirmar que los sistemas tributarios latinoamericanos son poco progresivos, especialmente cuando se los compara con los europeos.
- Los estudios tienden a mostrar que tan o más importante que la falta de progresividad es el hecho de que individuos o empresas con niveles de ingresos o tasas de ganancias semejantes (dentro de un mismo país) pagan tasas efectivas de impuestos muy diferentes, lo que lleva a la desigualdad horizontal. Producto de las exenciones y evasión.

Comentarios finales

- Recaudar no basta.
 - Los trabajos presentados mencionan en general que un elemento clave en el diseño de una reforma tributaria es la de mejorar la calidad del gasto público. Implícitamente lo que se busca es darle legitimidad a la mayor carga impositiva.
 - Reformas tributarias no sólo deben velar por su impacto sobre la inversión pero también sobre el ahorro.
- Discusión de nuevo pacto fiscal en general y de reforma tributaria en particular se da en un contexto de buen entorno macroeconómico. Pero ciclo para emergentes ha sido positivo. A tener presente en diseño de reformas tributarias. Disminuir pro-ciclicidad de la política fiscal.

Comentarios finales

- ¿Afectar a muchos o a pocos? Una lección potencial que emerge del caso de Colombia es que el número de potenciales grupos de interés que se ven afectados por la reforma puede determinar que tan viable sea.
- Un dato interesante de las experiencias es que parte del diseño de reformas tributarias en los países bajo análisis incluye la implementación gradual o en el futuro de los cambios tributarios. En algunos casos esto ha llevado a la postergación de las reformas tributarias.
- Si reforma tributaria es percibida como muy drástica puede originar mayores exenciones en el futuro.